

Struktura výdajů z veřejných rozpočtů na ochranu životního prostředí v ČR

Miroslav HÁJEK *

Výdaje z veřejných rozpočtů dlouhodobě rostou. Není tomu tak jen v důsledku růstu cen, počtu obyvatel, politických vlivů a dalších faktorů, ale i v důsledku různé tendence v růstu jednotlivých druhů výdajů (Musgrave – Musgraveová, 1992–1994). Veřejné výdaje na ochranu životního prostředí nejsou v řadě publikací o veřejných rozpočtech brány v úvahu. Tento druh výdajů však měl v ČR významný podíl na výrazném zlepšení stavu životního prostředí v průběhu 90. let a ovlivňoval celkovou výši veřejných výdajů. Navíc se jedná o důležitý ukazatel vypovídající o tom, jaká míra pozornosti je věnována otázkám spojeným s péčí o životní prostředí, vytváření zdravých životních podmínek a předpokladů pro budoucí ekonomický růst.¹

Jedním z významných mezníků v historii vzniku politiky životního prostředí byla konference OSN o životním prostředí člověka (*UN Conference on the Human Environment*), která se konala v roce 1972 ve Stockholmu. Tato konference se stala impulzem pro schvalování zákonů k ochraně životního prostředí, pro zakládání orgánů ochrany životního prostředí a pro přijímání řady opatření (zpočátku velmi nákladných) k dosažení zásadního obratu ve stavu životního prostředí a nastolení příznivých podmínek pro další ekonomický a sociální rozvoj. Ve většině států OECD se uskutečnily zásadní změny v přístupu k ochraně životního prostředí na počátku 70. let; v ČR a dalších státech střední a východní Evropy se tyto změny projevily až se značným časovým zpožděním, ale s o to výraznějšími přínosy pro životní prostředí. Tato tendence je zřejmá i v orientaci výdajů veřejných rozpočtů. Po počátečním prudkém nárůstu výdajů lze zaznamenat stagnaci či mírný pokles v důsledku odstranění nejvýznamnějších zdrojů znečištění (graf 3). Současné lze tuto tendenci zdůvodnit postupným odstraňováním dotací působících negativně na životní prostředí, omezováním tržního selhání postupnou internalizací externalit a stanovením priorit na základě analýzy nákladů a užitků (Panayotou, 1995). Na druhé straně však nelze přehlédnout vývoj v regulačních opatřeních (postupné zpřísnování emisních limitů) a pořízování stále dražších nových, pro životní prostředí příznivějších technologií.

* Ministerstvo životního prostředí (Miroslav_Hájek@env.cz)

¹ Například: *Environmental Performance Reviews Czech Republic*. OECD, 1999.

Veřejné výdaje na ochranu životního prostředí zasluhují pozornost nejen vzhledem k jejich (absolutní nebo relativní) výši, ale i vzhledem k jejich struktuře (Vomáčková, 1999). Z vertikální struktury veřejných výdajů vyplývá, že existují na úrovni jak centrální (státní rozpočet, státní fondy), tak regionální (okresní úřady, obce); na horizontální úrovni je často diskutována otázka, zda je výhodné mít státní fondy, či nikoliv (Beňová, 1999). Analýza struktury veřejných výdajů na ochranu životního prostředí (její podstatné výstupy jsou dále uvedeny) je potřebná jak z důvodu již zmíněných rozborů veřejných výdajů, tak i pro posouzení zabezpečování politiky životního prostředí, v ČR orientované převážně na dosažení cílů Národního programu přípravy ČR na členství v Evropské unii. Potřeba takovéto analýzy nabývá na aktuálnosti; analýza by měla ukázat možnosti případné změny struktury výdajů, která by vedla k řešení nepříznivé situace související s deficitem státního rozpočtu a současně k zabezpečení cílů politiky životního prostředí. Aktuálnost je zřejmá i z některých změn v zahraničí – např. zrušení všech jedenácti státních fondů ve Slovenské republice.²

Veřejné rozpočty mají nemalý podíl na celkových výdajích na ochranu životního prostředí. V 90. letech došlo k výraznému poklesu tohoto podílu na celkových environmentálních investicích a naopak k růstu podílu financování z vlastních zdrojů. Konkrétně klesl podíl veřejných rozpočtů ze 44 % v roce 1992 až na 23 % v roce 1998. Jedná se o tendenci, která se obdobně projevuje ve všech státech přecházejících k tržní ekonomice (Peszko, 2000), i když mezi jednotlivými státy je tento ukazatel rozdílný. Z obecného pohledu jde o důsledek relativně nízkých zdrojů veřejných rozpočtů a na druhé straně zákonné povinnosti realizovat zásadní opatření k omezení znečištění ve smyslu příslušných zákonů. Tento podíl je nižší než v členských zemích OECD; to je konkrétně v České republice dáno zejména relativně vysokými investicemi na ochranu ovzduší financovanými z převážné části z vlastních zdrojů (v roce 1998 dosáhl podíl financování těchto investic z vlastních zdrojů maximální výše 90,8 %).

Z hlediska dlouhodobého vývoje je ve státech s rozvinutou tržní ekonomikou zřejmá tendence v orientaci nástrojů k ochraně životního prostředí do oblasti veřejných financí;³ jedná se přitom jak o část příjmovou (ekologické daně, daňové úlevy), tak o část výdajovou, tj. výdaje na podporu akcí (činností) k ochraně životního prostředí. Na podrobné struktuře veřejných výdajů je zřejmá složitost veřejných financí odehrávajících se ve specifických finančních vztazích mezi veřejnou správou a ostatními subjekty (Hamerníková, 1999). Orientace environmentální ekonomie na veřejné finance logicky vyplývá z prolínání složitých problémů spojených s ochranou životního prostředí všemi odvětvími i sektory; z toho je zřejmé, že společným jmenovatelem dotyčných subjektů jsou veřejné finance. Lze z toho odvodit, že výdaje z veřejných rozpočtů jsou jedním z důležitých nástrojů politiky životního prostředí.

² Usnesení vlády Slovenské republiky č. 850 ze dne 25. října 2000

³ například Konference *Green Tax Reforms in Europe*, Paříž, 10.–11. října 2000

TABULKA 1 Výdaje veřejných rozpočtů na ochranu životního prostředí

v mil. Kč

	1997	1998	1999	2000
výdaje státního rozpočtu, státních fondů a místních rozpočtů po konsolidaci ^a	16 303	16 477	19 588	19 452
výdaje Fondu národního majetku	1 392	2 174	1 768	2 143
výdaje celkem	17 695	18 651	21 356	21 595

poznámka: ^a Ve smyslu „Opatření o rozpočtové skladbě“ (Finanční zpravodaj, č. 6/1996, s. 233–260), platného od 1. 1. 1997, rozumíme konsolidací vyloučení započítání duplicitních položek výdajů.

zdroj: Ministerstvo financí ČR

Výdaje veřejných rozpočtů na ochranu životního prostředí

Mezi veřejné rozpočty podílející se na výdajích na ochranu životního prostředí zahrnujeme státní rozpočet, státní fondy a místní rozpočty (Peszek, 2000). V ČR sem patří i Fond národního majetku (FNM) ČR⁴ (Hájek, 1993, 1995), který hraje důležitou roli při úhradě nákladů spojených s odstraňováním starých ekologických zátěží na privatizovaném majetku. Za rok 2000 dosáhly celkové výdaje z veřejných rozpočtů na ochranu životního prostředí částky 21,6 mld. Kč (*tabulka 1*).

Celkové výdaje veřejných rozpočtů lze vzhledem ke schválení jednotné metodiky pro veřejné rozpočty v roce 1997 systematicky sledovat až od tohoto roku, s některými dále uvedenými metodickými potížemi však i v letech předchozích. Na počátku 90. let struktura rozpočtové skladby v ČR sledování výdajů na ochranu životního prostředí neumožňovala. Výdaje státního rozpočtu byly proto stanoveny sečtením výdajů na konkrétní programy týkající se životního prostředí. Po poměrně snadném zjištění výdajů Státního fondu životního prostředí ČR a FNM ČR zbývaly výdaje místních rozpočtů; zde bylo možné využít tehdy platné rozpočtové skladby, tzn. výdaje kapitoly 702-Vodní hospodářství a životní prostředí. Od roku 1997 je pro všechny veřejné rozpočty (kromě FNM ČR) závazná jednotná metodika vykazování (*tabulka 2*).

Pro bližší analýzu výdajů je důležité podrobnější členění těchto výdajů; to však v případě FNM ČR vykazováno není. Nicméně tyto výdaje je nutné ve vztahu k ostatním veřejným rozpočtům stručně charakterizovat.

Fond národního majetku ČR

Podle zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, přecházejí závazky spojené s privatizovaným majetkem na nabyvatele. Součástí každého privatizačního projektu je vyhodnocení závazků

⁴ Zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře, uvádí v § 3 písm. b), že veřejnými prostředky jsou prostředky státního rozpočtu včetně prostředků splatných a neuhrazených, prostředky státních finančních aktiv, státních fondů, Fondu národního majetku České republiky, veřejného zdravotního pojištění, České národní banky sloužící bezpečnému fungování a účelnému rozvoji bankovního systému, prostředky rozpočtů územních samosprávních celků, prostředky právnických osob vlastněných státem plně nebo v míře, která státu umožňuje v nich vykonávat přímou nebo nepřímou kontrolu, pokud jsou tyto prostředky používány způsobem neodpovídajícím principům trhu, především principu dosažení nejvyšší míry zisku, anebo prostředky vyplývající z poskytnuté výhody. V jiném zákoně není dosud definice veřejných rozpočtů uvedena.

TABULKA 2 Výdaje veřejných rozpočtů na ochranu životního prostředí

v mil. Kč^a

rok	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
státní rozpočet	10 662	9 118	9 984	9 201	8 325	4 401	4 732	5 540	5 038
Státní fond ŽP	1 492	2 895	4 067	4 918	4 645	3 364	2 301	2 621	2 900
místní rozpočty	7 135	5 125	12 176	12 875	11 886	12 949	12 381	14 488	14 898
Fond národního majetku	0	9	139	819	936	1 392	2 174	1 768	2 143

poznámka: ^a V tabulce není uveden součet, protože nelze vyloučit transfery mezi centrálními rozpočty a místními rozpočty.
zdroj: Zpráva o životním prostředí v roce 2000.

z hlediska zákonů na ochranu životního prostředí, včetně posouzení podrobného průzkumu a analýzy rizik starých zátěží jako věcného podkladu pro vydání správního rozhodnutí. V důsledku této povinnosti došlo k poměrně detailnímu zmapování starých ekologických zátěží na území ČR. Z provedených analýz rizik (počet je cca 4 760) vyplývá, že významné staré zátěže byly nalezeny u 10 % případů (opatření převyšující 1 mil. Kč), v 50 případech škody převyšují 500 mil. Kč a v 10 případech jsou škody v řádu několika miliard Kč. Nejsou zde však zahrnuty privatizované objekty z první vlny privatizace a doly.

Příjmy, které Fond národního majetku získá z privatizace, jsou jeho majetkem a nejsou součástí jiných veřejných rozpočtů. Lze je využít k zákonem stanoveným účelům, mezi jiným i k úhradě nákladů spojených s odstraňováním škod na životním prostředí způsobených privatizovanými podniky v minulosti. V této souvislosti Fond národního majetku ČR připravuje a uzavírá na základě rozhodnutí vlády ČR smlouvy o poskytování náhrad, podílí se na výběru nejvhodnějších dodavatelů sanačních prací a kontroluje průběh sanačních prací především z hlediska hospodárnosti vynakládaných prostředků. Hradí skutečné náklady vynaložené na odstranění škod na životním prostředí souvisejících s privatizovaným majetkem v souladu s uzavřenými smlouvami.

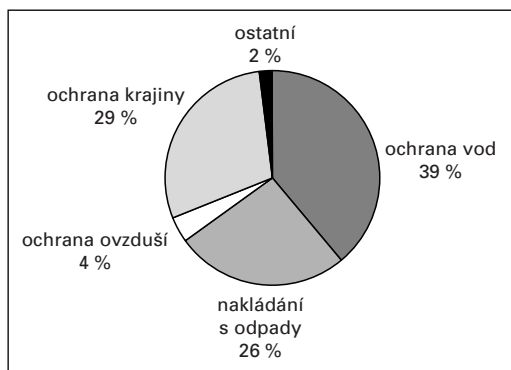
Výdaje na ochranu životního prostředí z Fondu národního majetku ČR jsou zaměřeny na odstranění škod způsobených kontaminací podzemních vod, kontaminací zeminy a v důsledku nezabezpečených skládek škodlivých odpadů. Finanční prostředky byly k těmto účelům uvolňovány počínaje rokem 1993 (tabulka 2) a předpokládá se jejich čerpání do až do celkové výše přibližně 35 mld. Kč.

Z uvedené charakteristiky výdajů Fondu národního majetku ČR je zřejmé, že finanční prostředky poskytované na akce k ochraně životního prostředí nelze nahradit jinými zdroji veřejných rozpočtů a naopak finanční prostředky FNM ČR nelze používat k jiným účelům než k účelům stanoveným příslušným zákonem. Jedná se tedy o přísné účelové využití tohoto finančního zdroje k řešení úzce vymezeného problému.

Místní rozpočty

Z hlediska objemu výdajů i množství realizovaných konkrétních opatření jsou v ČR nejdůležitější místní rozpočty. Porovnáme-li výši výdajů na

GRAF 1 Výdaje na ochranu životního prostředí z místních rozpočtů v roce 2000



zdroj: Ministerstvo financí ČR

ochranu životního prostředí s jinými oblastmi financovanými na této úrovni, vydává se z místních rozpočtů více finančních prostředků na školství a dopravu a naopak méně na zdravotnictví a kulturu. Na základě tohoto porovnání lze konstatovat, že výdaje na ochranu životního prostředí z místních rozpočtů jsou co do výše (oproti ostatním oblastem) průměrné. Nejsou tedy z tohoto pohledu prioritou, nicméně nejsou ani na okraji zájmu obcí.

V této souvislosti je třeba si uvědomit, že komunální investice na ochranu životního prostředí jsou financovány z různých finančních zdrojů (Lovei, 1997); to na jedné straně umožňuje realizovat řadu náročných záměrů v komunální sféře, na druhé straně je financování náročné na koordinaci finančních zdrojů, které jsou charakteristické různými přístupy (podmínkami) k poskytnutí finančních prostředků.

Na regionální úrovni se provádí většina opatření k ochraně životního prostředí. Z hlediska metodického je důležité, na co jsou výdaje na této úrovni poskytovány. Takto pojatá analýza je zrcadlem nastaveným státní politiky životního prostředí, neboť ukazuje, do jaké míry je tato politika akceptována na regionální úrovni. Z grafu 1 je zřejmé, do jakých oblastí směřovaly výdaje na ochranu životního prostředí z místních rozpočtů v roce 2000. Pro srovnatelnost je tento přístup použit i v následném hodnocení výdajů Státního fondu životního prostředí ČR a státního rozpočtu.

Z celkových výdajů v roce 2000 je zřejmé, že podíl běžných výdajů a kapitálových výdajů je přibližně stejný (běžné výdaje 7 558 mil. Kč a kapitálové výdaje 7 341 mil. Kč). V jednotlivých paragrafech jsou však značné rozdíly. Největší podíl výdajů místních rozpočtů představuje ochrana vod (39 %). To je dáno tím, že kanalizace a čistírna odpadních vod jsou součástí infrastruktury nutné pro další rozvoj obcí.

Poněkud překvapivé je, že výdaje na ochranu ovzduší dosahují pouze 4 % celkových výdajů. Pro srovnání: podíl celkových investic na ochranu ovzduší v ČR na celkových investicích na ochranu životního prostředí v roce 1999 činil 54 %. Zde dochází k podstatnému rozdílu mezi prioritami vládními

(celostátními) a regionálními. To je dáno především zákonem na ochranu ovzduší, který byl v 90. letech zaměřen na podstatné snížení vypouštěných znečišťujících látek z velkých a středních zdrojů znečištění.

Na prosazení priority v ochraně ovzduší v regionálním měřítku měl v minulosti značný vliv zejména Program ochrany ovzduší, který byl vyhlášen Státním fondem životního prostředí ČR v letech 1994–1997 na základě mimořádného uvolnění finančních prostředků z Fondu národního majetku ČR. Později výdaje Státního fondu životního prostředí ČR klesly, konkrétně mezi rokem 1997 a 1998 o cca 1 mld. Kč a výdaje místních rozpočtů na ochranu ovzduší klesly v tomto období o 625 mil. Kč, tedy na polovinu.

Další důležitou oblastí je nakládání s odpady. V roce 2000 činil podíl těchto výdajů na celkových výdajích místních rozpočtů na ochranu životního prostředí 26 %. Oproti předcházejícímu roku došlo k poměrně výraznému nárůstu výdajů (zejména běžných), což lze přisoudit novému zákonu o odpadech (125/1997 Sb.), který nabyl platnosti 1. 1. 1998. Do nárůstu výdajů se promítly nové povinnosti, které byly v tomto zákoně kladeny na obce.

Čtvrtou významnou oblastí, kterou je třeba zmínit, je ochrana biodiverzity a krajiny (29 % z celkových výdajů). Ze dvou třetin tyto výdaje naplňuje položka péče o vzhled obcí a veřejnou zeleň. Jedná se tedy o typickou regionální prioritu, která je plně v kompetenci obecních úřadů.

Státní fond životního prostředí ČR

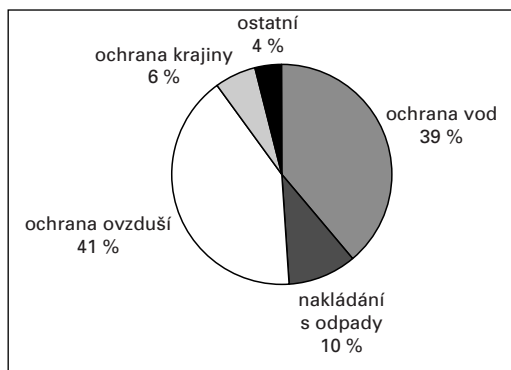
Fondy zřizované k ochraně životního prostředí mají v ČR již dlouhodobou tradici a jsou významným nástrojem ochrany životního prostředí jak z hlediska své příjmové (poplatky za znečišťování životního prostředí), tak zejména výdajové stránky (zvýhodněné podpory opatření na zlepšení životního prostředí).⁵ Podoba těchto fondů v zahraničí je rozdílná. V relativně delším období vývoje politiky životního prostředí ve státech s rozvinutou tržní ekonomikou obdobné fondy buď nebyly zřízeny vůbec, nebo mají úzké účelové použití. Oproti tomu v zemích s transformující se ekonomikou se jedná o univerzální fondy zaměřené – vzhledem k již zmíněným značným problémům ze stavem životního prostředí – zpravidla na celou oblast ochrany životního prostředí.

Pro státy střední a východní Evropy mají environmentální fondy velký význam v období přechodu k tržní ekonomice, kdy finanční zdroje státního rozpočtu jsou relativně nízké (vzhledem k nízké výkonnosti ekonomiky) a požadavky na výdaje veřejných rozpočtů jsou naopak vysoké (Hájek, 1995). Environmentální fondy jsou, díky účelovosti uvolňovaných finančních prostředků, dlouhodobě stabilními finančními zdroji podpory opatření k ochraně životního prostředí; díky tomu dochází postupně ke zlepšování stavu životního prostředí.

Po přechodném období vyvstává otázka, zda environmentální fondy zrušit, resp. zda samy zaniknou tím, že budou souběžně se snižováním zne-

⁵ Například poplatky za znečišťování ovzduší existují v ČR od roku 1967 a stejně tak Fond ochrany ovzduší, který byl založen jako součást aparátu ministerstva.

GRAF 2 Výdaje na ochranu životního prostředí ze Státního fondu životního prostředí ČR v roce 2000



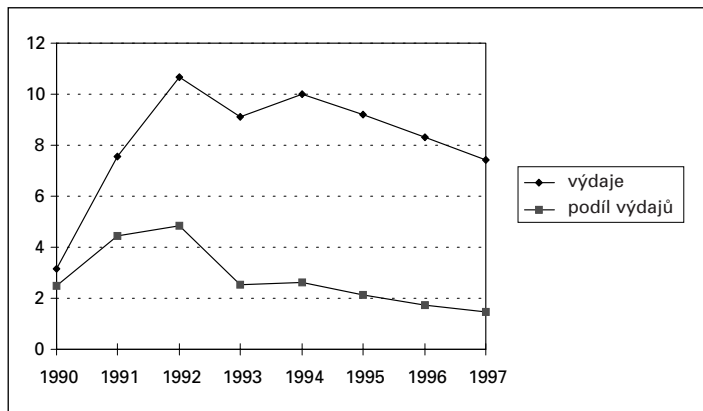
zdroj: Statistická ročenka životního prostředí České republiky

čištění klesat jejich zdroje příjmu, tzn. poplatky za znečišťování životního prostředí (Hájek, 1997). Jednoznačně se však ukazuje, že tyto diskuze nejsou na místě. Je to zřejmé na příkladu ČR, ale i ostatních států, které usilují o přijetí do Evropské unie. Fondy životního prostředí se zde stávají důležitým nástrojem k dosažení souladu s legislativou Evropské unie v oblasti životního prostředí. V tomto období se využívá flexibility těchto fondů, tzn. že jsou korigovány jejich programy tak, aby byly zaměřené na podporu prioritních opatření vyplývajících z aproximační strategie. Navíc je průběžně schvalována nová legislativa Evropské unie, a proto existuje řada nových předpisů, které bude třeba akceptovat v průběhu přechodného období, resp. v krátké době po vstupu.

Státní fond životního prostředí ČR byl založen v roce 1991 s tím, že bude účelově využíván na podporu akcí zaměřených na zlepšování životního prostředí. Jeho výdaje, resp. podpory jsou směřovány podle priorit státní politiky životního prostředí (*graf 2*) zejména do oblasti ochrany ovzduší, která byla prioritou státní politiky životního prostředí od roku 1995. Zatímco výdaje místních rozpočtů (*graf 1*) vykazují výši výdajů do této oblasti 4 %, výdaje Státního fondu životního prostředí ČR dosahují výše 41 %. Naopak v oblasti ochrany krajiny je podíl výdajů u místních rozpočtů 29 % a u Státního fondu životního prostředí ČR představuje tato oblast pouze 6 %. To je dáno tím, že tato položka výdajů obsahuje z velké části péči o zeleň, což je především záležitostí obcí.

Nejpodstatnější výhodou Státního fondu životního prostředí ČR je, že je zaměřen účelově na ochranu životního prostředí (při rozhodování o poskytnutí podpory nekonkurují ochraně životního prostředí jiné oblasti, jako kultura, doprava atd.) a zároveň lze operativně (na rozdíl od státního rozpočtu) přizpůsobit jednotlivé programy změnám v prioritách politiky životního prostředí, a tak bezprostředně reagovat na potřeby ochrany životního prostředí, například v souvislosti s již zmíněným vstupem do Evropské unie.

GRAF 3 Výdaje státního rozpočtu na ekologii a pitnou vodu v mld. Kč/Kčs a podíl těchto výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu v %



zdroj: Ministerstvo financí ČR

Výdaje státního rozpočtu

I když finanční prostředky státního rozpočtu nejsou pro podporu ochrany životního prostředí využívány v podstatné míře (v roce 1999 činil podíl výdajů na ochranu životního prostředí 0,9 % z celkových výdajů státního rozpočtu), v absolutní výši dosahují dvojnásobku výdajů Státního fondu životního prostředí ČR. K hodnocení výdajů lze přistoupit dvěma způsoby:

- hodnotit konkrétní programy zaměřené na zlepšování životního prostředí,
- hodnotit výdaje na ochranu životního prostředí podle funkčního členění rozpočtové skladby.

Uvedený dvojí přístup vyplývá z historie sledování výdajů státního rozpočtu. Výdaje související s ochranou životního prostředí jsou sledovány počínaje rokem 1990. Tyto výdaje byly původně označeny jako tzv. „výdaje na ekologii a pitnou vodu“ (Hájek, 1995a) a zahrnovaly jednotlivé programy související se zlepšováním životního prostředí. K jejich sledování se přistoupilo zejména na základě vyžádání poslanců Parlamentu, neboť výdaje na ochranu životního prostředí se sice počínaje rokem 1991 staly na několik let prioritou státního rozpočtu, ale jejich výše nebyla ze struktury předkládaného návrhu státního rozpočtu zřejmá. Byla proto zavedena zmíněná pomocná evidence rozpočtových výdajů, která sice již v současné době nárokům na sledování těchto druhů výdajů nevyhovuje, ale až do roku 1997 zahrnuje ucelenou časovou řadu výdajů (*graf 3*).

Pomocná evidence při sledování výdajů ze státního rozpočtu vycházela ze sumarizace všech státních podpor, které souvisely se zlepšováním životního prostředí, takže přehled o výdajích zahrnuje například i kompenzační výdaje, výdaje na zajištění pitné vody pro obyvatelstvo aj. Na druhé straně výhodou tohoto sledování je, že v návaznosti na konkrétní podpory

lze důsledněji posuzovat efektivnost výdajů ze státního rozpočtu v porovnání se sledováním výdajů podle rozpočtové skladby, u kterých přímý vztah ke konkrétnímu programu zjistit nelze.

Z grafu 3 je zřejmé, že výdaje státního rozpočtu na ekologii a pitnou vodu kulminovaly v roce 1992 a od té doby postupně klesají. V absolutní výši je pokles mírný, v ukazateli poměru k celkovým výdajům státního rozpočtu došlo k prudkému poklesu zejména mezi rokem 1994 a 1995 (ze 4,9 na 2,6 %). Důvod meziročních rozdílů je zřejmý z výdajů na konkrétní programy. Dlouhodobou tendenci poklesu výdajů lze zdůvodnit zejména poklesem podpor do oblastí nejvíce postižených emisemi látek znečišťujících ovzduší, tj. Severočeského kraje, Sokolovska, Severomoravského kraje a Prahy. Tento pokles je v souladu s dlouhodobým programem na podporu těchto regionů (skončil v roce 2000).

K dalšímu výraznému poklesu výdajů ze státního rozpočtu došlo u programu zaměřeném na podporu čistíren odpadních vod a kanalizací. Výdaje státního rozpočtu v rámci tohoto programu, zajišťovaného Ministerstvem zemědělství ČR, poklesly nejvýrazněji mezi rokem 1995 a 1997 (z 1 230 mil. Kč na 604 mil. Kč). Klesající trend pokračoval i v dalších letech. Tento pokles není v souladu s prioritami vyplývajících ze vstupu ČR do Evropské unie. Naopak oblast čištění odpadních vod je z hlediska vstupní strategie nejnáročnější a bude vyžadovat vyšší podporu z veřejných rozpočtů i z jiných finančních zdrojů. V souvislosti s klesající tendencí výdajů je třeba připomenout, že zejména odstraňování starých ekologických zátěží vyžaduje poměrně velké finanční prostředky v krátkém časovém období. Typickým příkladem je sanace těžby uranu, na kterou byla uvolněna v roce 1995 částka 913 mil. Kč a v roce 1997 již pouze 177 mil. Kč.

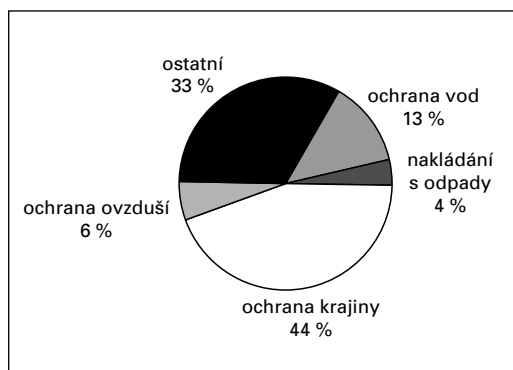
Na rozdíl od výdajů na ekologii a pitnou vodu lze výdaje na ochranu životního prostředí podle rozpočtové skladby, počínaje rokem 1997, sledovat poměrně podrobně a relativně přesně. Z metodického hlediska je důležitá možnost srovnání s ostatními veřejnými rozpočty (tak jak je uvedeno v tomto článku), ale i na mezinárodní úrovni.

Největší je podíl výdajů státního rozpočtu (*graf 4*) v položce ochrana krajiny (44 %); zde se především jedná o podporu celospolečenské funkce lesů, revitalizace říčních systémů, rekultivace půdy po těžební činnosti a protierozních opatření. Následuje ochrana vody (13 %) a ochrana ovzduší (6 %). Toto složení je opět odlišné od již uvedených veřejných rozpočtů a zároveň poněkud překvapivé, neboť největší výdaje státního rozpočtu nesměřují k podpoře priorit Státní politiky životního prostředí.

Státnímu rozpočtu je často vytýkáno, že je schvalován pouze na rok, což je z pohledu ochrany životního prostředí velmi krátká doba. Na druhé straně by se dalo očekávat, že díky pravidelné jednoleté periodicitě bude docházet k vyhodnocení podpor a ke korekcím výdajů podle cílů a průběžného hodnocení naplňování Státní politiky životního prostředí. Ze stručného popisu výdajů však vyplývá, že výdaje státního rozpočtu spíše trpí určitou setrvačností.

Nesoulad s prioritami Státní politiky životního prostředí se promítá i do celkových výdajů veřejných rozpočtů na ochranu životního prostředí; zde je sice nejvíce zastoupena ochrana vody (33 %), ale hned za ní násle-

GRAF 4 Výdaje na ochranu životního prostředí ze státního rozpočtu v roce 2000



zdroj: Ministerstvo financí ČR

duje ochrana krajiny (31 %) a relativně velký podíl představuje dále nakládání s odpady (21 %). Výdaje na ochranu ovzduší představují pouze 5 %.

Zaměření výdajů z veřejných rozpočtů

Pro úspěšnost politiky životního prostředí je důležitá úzká provázanost s veřejnými rozpočty. Její realizace je průběžně korigována systémem nástrojů, mezi nimiž jednu z rozhodujících rolí sehrávají finanční podpory. I když v analýzách způsobu financování opatření k ochraně životního prostředí narážíme na poměrně složitý systém, resp. na kofinancování z různých finančních zdrojů, lze poměrně přesně určit pravidla, podle nichž jsou prostředky z jednotlivých veřejných rozpočtů používány.

Ve srovnání s místními rozpočty, zaměřenými především na řešení lokálních problémů, lze sledovat odlišné zaměření ve výdajích na ochranu životního prostředí z centrálních finančních zdrojů (státní rozpočet, Státní fond životního prostředí ČR, Fond národního majetku ČR). Centrální finanční zdroje řeší především problémy, které přesahují regionální rámec, a to z celostátního pohledu nebo ve vztahu k mezinárodním úmluvám. Zaměření podpor z jednotlivých centrálních zdrojů na ochranu životního prostředí lze charakterizovat *tabulkou 3*.

Z posouzení podílu jednotlivých veřejných rozpočtů na financování ochrany životního prostředí je zřejmé, že jsou zaměřeny na řešení konkrétních problémů; lze tak například velmi obtížně nahradit výpadek jednoho finančního zdroje zdrojem jiným. Navíc v současném systému financování je logické, že například Fond národního majetku ČR využívá příjmy z privatizace majetku na odstranění škod na privatizovaném majetku a že Státní fond životního prostředí ČR využívá své příjmy z poplatků za znečištění životního prostředí na snížení emisí znečišťujících látek. Od státního rozpočtu se naopak očekává velká šíře řešených problémů.

Je třeba připomenout i otázku decentralizace finančních zdrojů (Hájek,

TABULKA 3 Charakteristika použití centrálních finančních zdrojů k účelům ochrany životního prostředí

státní rozpočet	Státní fond životního prostředí ČR	Fond národního majetku ČR
investiční a neinvestiční podpory	podpora investičních a neinvestičních akcí zlepšujících životní prostředí ^a	úhrada nákladů na opatření odstraňující kontaminaci podzemních vod, kontaminaci zeminy a nezabezpečené skládky škodlivých odpadů
Hradí mimo jiné náklady na odstranění významných starých ekologických zátěží.	Nehradí náklady spojené s odstraněním starých ekologických zátěží (zaměřuje se na preventivní opatření).	Hradí pouze náklady související s odstraněním starých ekologických zátěží na privatizovaném majetku.
Řeší dlouhodobé priority politiky životního prostředí.	Podporuje dlouhodobé i krátkodobé priority politiky životního prostředí, umožňuje operativní změny podpor v závislosti na průběžné korekci priorit politiky životního prostředí.	Řeší pouze jeden specifický problém ochrany životního prostředí.

^a ve smyslu zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí ČR

2000), neboť při snaze o maximální centralizaci veřejných rozpočtů dochází k neefektivnosti při alokaci finančních zdrojů. S přihlédnutím k obecnému principu subsidiarity (náležejícímu mezi základní principy politiky životního prostředí) je třeba řešit problémy ochrany životního prostředí v místě vzniku, tzn. v konkrétních lokalitách. Uvážíme-li, že například transfery z centrálních zdrojů do místních rozpočtů dosahují 60 % a podíl výdajů z místních rozpočtů na celkových výdajích z veřejných rozpočtů na ochranu životního prostředí 81 %, mohl by být stupeň decentralizace dostačující. Je proto třeba zvážit, do jaké míry je účelné finanční prostředky dále decentralizovat a ponechat rozhodování v regionech, neboť z grafu 1 a 2 je zřejmé, že výdaje místních rozpočtů se od výdajů Státního fondu životního prostředí ČR (priorit vyhlášených ve Státní politice životního prostředí) výrazně odlišují. Zmíněný podíl výdajů místních rozpočtů by proto měl na řešení problémů ochrany životního prostředí v regionech postačovat.

Struktura výdajů veřejných rozpočtů v zahraničí

Pro porovnání s výše uvedenými údaji uvedme strukturu výdajů veřejných rozpočtů na ochranu životního prostředí u vybraných států Evropské unie (u států s úplnými údaji) – *tabulka 4*. Údaje byly zjištěny za období 1988–1996 a odpovídají metodice vykazování výdajů na ochranu životního prostředí v ČR (v roce 2000).

Je zřejmé, že struktura výdajů je velmi rozdílná. Lze pouze zobecnit, že největší podíl výdajů směřuje na ochranu vody a nakládání s odpady. V Dánsku však například převažují výdaje na ochranu krajiny. Ve vztahu k ČR má řada států překvapivě nízké výdaje na ochranu ovzduší.

TABULKA 4 Zaměření výdajů z veřejných rozpočtů podle uvedených oblastí ve státech EU a v ČR
v % z celkových výdajů na ochranu životního prostředí

rok	ochrana ovzduší	ochrana vod	nakládání s odpady	ochrana krajiny	ostatní
Dánsko	0,0	4,2	0,1	54,1	41,6
SRN	7,7	34,9	44,9	2,3	10,2
Španělsko	1,3	17,6	44,4	20,6	16,1
Rakousko	0,9	66,8	9,7	6,4	16,2
Portugalsko	0,2	29,7	37,5	7,3	25,3
Česká republika	5,0	33,5	21,0	30,9	9,6

zdroj: *Environmental Protection Expenditure in Member States*. (EUROSTAT 1999) Ministerstvo financí ČR 2000.

Porovnáme-li podíl investičních výdajů na ochranu životního prostředí vynakládaných z místních rozpočtů a centrálních rozpočtů, zjistíme více nebo méně výrazné rozdíly mezi jednotlivými státy střední a východní Evropy (Peszko, 2000). Zatímco v ČR byl v roce 2000 podíl investičních výdajů z místních rozpočtů na celkových investičních výdajích z veřejných rozpočtů 81 %, v Maďarsku dosáhl tento poměr v polovině 90. let 79 %, v Polsku 84 %, ale například v Litvě pouze 3 %.

Zajímavé je i porovnání toho, jak byly využívány fondy životního prostředí v polovině 90. let. V Polsku dosáhl podíl fondů životního prostředí na financování investic k ochraně životního prostředí 30 %, v Maďarsku, Litvě a Slovinsku kolem 20 %, v ČR 12 % a v Bulharsku pouze 0,2 %.

Efektivnost výdajů veřejných rozpočtů na ochranu životního prostředí

Struktura výdajů veřejných rozpočtů úzce souvisí s jejich efektivností, neboť efektivností můžeme rozumět účinnost a hospodárnost výdajů. Jak je známo z teorie veřejných financí, efektivnost výdajů z veřejných rozpočtů se pohybuje na velmi nízké úrovni; to odpovídá mimo jiné tomu, že ve veřejném sektoru dochází k řadě finančních rozhodnutí v poloze politické (rozhodování se řídí teorií veřejné volby) a že subjekt, který obdrží finanční prostředky z veřejných rozpočtů, s nimi nakládá nesrovnatelně méně hospodárně než se svými vlastními finančními prostředky.

Pomineme-li politickou stránku věci, je nutné si uvědomit nebezpečí neefektivnosti výdajů z veřejných rozpočtů, které vyplývají:

- z chybného rozhodnutí v případě, že by mohl privátní sektor zajišťovat příslušné služby nebo činnosti s nižšími náklady,
- z alokační neefektivnosti v případě, že není vybrána správná varianta,
- z produkční neefektivnosti v případě, že lze v rámci veřejného sektoru dosáhnout efektivnějšího řešení (Hamerníková – Kubátová, 1999).

Z důvodu chybného přístupu při rozhodování o výdajích z veřejných rozpočtů může dojít i k makroekonomickým deformacím. Nezanedbatelný vliv mají například transfery do podnikové sféry, které ovlivňují zejména kon-

kurenční vztahy, a to jak vnitrostátní, tak mezinárodní; proto je třeba toto hledisko soustavně sledovat.

Efektivnost lze také teoreticky chápat jako maximálně možné využívání zdrojů ekonomiky k uspokojování potřeb společnosti. Otázkou potom je, kolik je společnost ochotna vložit do ochrany životního prostředí na úkor materiálních statků nebo jiných výdajů (Štěpánek, 1999). V této souvislosti můžeme připomenout, že v minulosti někteří autoři poukazovali na to, že výdaje na ochranu životního prostředí v ČR jsou příliš vysoké a že se tak děje na úkor výdajů do jiných oblastí (Vita, 1995).

Z uvedených definic efektivnosti je zřejmé, že k ochraně životního prostředí by se mělo přistupovat na základě stanovených priorit politiky životního prostředí a k přidělování podpor z veřejných prostředků na základě podrobných ekonomických analýz. Při poskytování podpor jsou důležitá i dostatečně transparentní pravidla a účinná kontrola, a to nejen účelovosti, ale i hospodárnosti, která by mimo jiné vycházela ze splnění projektovaných parametrů, případně požadovaných efektů na životní prostředí, jež se zpravidla projevují až v delším časovém období.

Hospodárnost se odráží i ve výběru různě nákladných opatření. Při omezených finančních prostředcích veřejných rozpočtů by měly být přednostně řešeny případy, v nichž se dosahuje maxima snížení ekologického a zdravotního rizika na jednotku nákladů.

Důležité je i zaměření výdajů na preventivní opatření. Ze zkušeností z počátku 90. let je známo, že výdaje na odstranění škod byly vyšší než náklady na prevenci. Z toho je zřejmé, že prostředky na ochranu životního prostředí nebyly zcela efektivně vynakládány, neboť škodám se v odpovídající míře nezabránilo (Vočadlo – Kalinová, 1991).

Problémy ochrany životního prostředí se také často řeší prostým zvýšením výdajů z veřejných rozpočtů; to však není vždy nejefektivnější řešení. V této souvislosti si zejména zasluhuje mimořádnou pozornost vznik mimorozpočtových fondů zaměřených na ochranu životního prostředí, neboť jejich existence je často kritizována jako příklad setrvačnosti existence obdobných fondů, které často fungují ještě mnoho let poté, kdy důvod jejich zřízení zanikl. Z tohoto pohledu je samostatnost mimorozpočtových fondů negativní, neboť mohou představovat prostý důchodový transfer s negativními dopady na efektivnost ekonomiky (Horčicová – Vašková, 1994). Jev vzniku velkého počtu mimorozpočtových fondů v řadě zemí (nejen v zemích střední a východní Evropy a nejen k ochraně životního prostředí) lze proto chápat jako „únik z centrálního rozpočtu“ ve snaze vyhnout se přísným rozpočtovým pravidlům a veřejné kontrole (Jílková – Hájek, 1997). Nicméně, jak již bylo uvedeno, v tranzitivních ekonomikách a při přípravě na vstup do Evropské unie mají mimorozpočtové fondy zaměřené na ochranu životního prostředí nezastupitelnou úlohu.

V návaznosti na uvedené problémy spojené s efektivností výdajů z veřejných rozpočtů je třeba zdůraznit základní, pozitivní a nenahraditelný aspekt těchto výdajů. Od veřejného sektoru se totiž očekává, že při svých rozhodnutích o alokaci výdajů zohlední přínosy pro celou společnost, a zejména zváží existenci negativních i pozitivních externalit, které jsou sou-

kromým sektorem v podstatné míře opomíjeny. Předpokladem efektivního vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů je však důkladná kontrola při nakládání s veřejnými prostředky a provádění ekonomických analýz.

Závěr

Veřejné rozpočty jsou důležitou součástí systému financování ochrany životního prostředí. Jejich význam narůstá zejména v období přechodu k tržní ekonomice. Je to dáno nutností řešit řadu problémů v relativně krátké době. V návaznosti na stanovení priorit pro řešení problémů ochrany životního prostředí jsou poskytovány podpory na základě účelového přidělování prostředků, které zaručuje jejich efektivní využití. Současně je důležité i hledisko operativnosti při stanovování programů podpory; to je důležité především při korekci priorit nebo při řešení těch problémů ochrany životního prostředí, které se vyskytly nepředvídatelně. V tomto smyslu je nejvhodnějším nástrojem veřejných rozpočtů Státní fond životního prostředí ČR, především pro svou flexibilitu.

Systém financování z veřejných rozpočtů je významným a nezaměnitelným nástrojem politiky životního prostředí, jenž stimuluje řešení prioritních problémů. Podmínkou plného využití vlastností tohoto nástroje, při přihlédnutí k maximální efektivnosti přístupu, je mimo jiné znát strukturu výdajů jednotlivých druhů veřejných rozpočtů, jejich vzájemné vztahy a vlastnosti pro praktické využití. Stručná analýza struktury veřejných rozpočtů nemá proto pouze informační hodnotu, ale je současně nástrojem pro rozhodování o použití jednotlivých druhů veřejných rozpočtů, a to při co nejefektivnějším řešení konkrétních problémů ochrany životního prostředí.

LITERATURA

ANDERSON, G. – ZYLICZ, T. (1996): *The Role of Environmental Funds in Environmental Policies of Central and Eastern European Countries*. OECD, 1996.

BEŇOVÁ, E. (1999): Transfery do štátnych fondov v SR v 90. rokoch. Teoretické a praktické aspekty veřejných financí. *Vědecký sborník Vysoké školy ekonomické v Praze*, roč. 7, 1999, č. 7. *From Research to Implementation: Policy-Driven Methods for Evaluating Macro-Economic Environmental Performance*. Proceedings from a workshop, Luxembourg, 28–29 September 1998. Published by the European Commission, 1999.

HÁJEK, M. (1993): *Financování ochrany životního prostředí z veřejných rozpočtů*. Praha, Centrum Univerzity Karlovy pro otázky životního prostředí, 1993.

HÁJEK, M. (1995a): *Analýza výdajů státního rozpočtu na ekologii a pitnou vodu v roce 1994*. Praha, Centrum Univerzity Karlovy pro otázky životního prostředí, 1995.

HÁJEK, M. (1995b): Úloha fondů životního prostředí v období transformace ekonomiky. *Finance a úvěr*, 1995, č. 2, ss. 105–107.

HÁJEK, M. (2000): Efektivnost výdajů z veřejných rozpočtů na ochranu životního prostředí. Univerzita J. E. Purkyně (Ústí nad Labem, ČR), *Studia oeconomica*, vol. VIII., 2000.

HAMERNÍKOVÁ, B. – KUBÁTOVÁ, K.: *Veřejné finance*. Praha, Eurolex Bohemia, 1999, ss. 131–62.

HORČICOVÁ, M. – VAŠKOVÁ, D. (1994): Mimorozpočtové fondy a jejich postavení v systému veřejných rozpočtů. *Finance a úvěr*, roč. 44, 1994.

JÍLKOVÁ, J. – HÁJEK, M. (1997): Mimorozpočtové fondy jako nástroj státní politiky životního prostředí. *Finance a úvěr*, roč. 47, 1997.

LOVEI, M. (1997): *Transition to Sustainable Financing of Municipal Environmental Investments in Central and Eastern Europe*. Second Meeting of the CEE Environmental Funds Network, Cracow, Poland, 1997.

MUSGRAVE, R. A. – MUSGRAVEOVÁ, P. B (1992–1994): Veřejné finance v teorii a praxi. *Finance a úvěr*, 1992–1994, ss. 105–119. (Přetištěno: Praha, Management press, 1994)

PANAYOTOU, T. (1995): *Effective Financing of Environmentally Sustainable Development in Eastern Europe and Central Asia*. Third Annual World Bank Conference on „Effective Financing of Environmentally Sustainable Development“, Washington, D. C., October 4–6, 1995.

PESZKO, G. (1999): *Integrating Public Environmental Expenditure Management and Public Finance in Transition Economies. Finance for Sustainable Development: Testing New Policy Approaches*. United Nations Department of Economic and Social Affairs Division for Sustainable Development. Papers presented at Fifth Expert Group Meeting on Finance for Sustainable Development Nairobi, Kenya, 1–4 December 1999.

PILNÝ, J. (1999): Úloha veřejných rozpočtů při financování ochrany životního prostředí. Teoretické a praktické aspekty veřejných financí. *Vědecký sborník Vysoké školy ekonomické v Praze*. roč. 7, 1999, č. 7.

ŠTĚPÁNEK, Z. (1999): Ekonomika a životní prostředí. *Studia oeconomica*, vol. VII., Univerzita J. E. Purkyně (Ústí nad Labem, ČR), 1999.

VITHA, O. (1995): Výdaje na životní prostředí jsou nadměrné. *Hospodářské noviny*, 16. 8. 1995.

VOČADLO, M. – KALINOVÁ, I. (1991): *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*. Praha, Národní informační středisko ČR, 1991.

VOMÁČKOVÁ, H. (1999): Financing the Protection of the Environment (as Public Good) in the Process of Integrating the CR into the European Community. Teoretické a praktické aspekty veřejných financí. *Vědecký sborník Vysoké školy ekonomické v Praze*, roč. 7, 1999, č. 7.

VROM (1999): Cost and benefits in environmental policy: definitions and computational methods. *Environmental Management Publication Series*, 1999, no. 1.

SUMMARY

JEL Classification: H5, H59

Keywords: environmental policy – environmental expenditures – public policy

Structure of Environmental Public Expenditure in the CR

Miroslav HÁJEK – Ministry of Environment of the CR, Prague (miroslav_hajek@env.cz)

Public budgets obviously play important roles in the protection of national environments. The role of public budgets in the former communist countries of Europe has expanded in the period of their economic transition, as these countries face relatively limited financial resources and numerous environmental challenges. Public budgets in the Czech Republic include the state budget, the State Environmental Fund, municipal and regional budgets and that of the National Property Fund (holder of the state's corporate assets). Each of these financial resources, though functionally dissimilar, makes environmental expenditures and a detailed knowledge of public budgets enables to increase efficiency of the public support.